Zum Entscheidungsfindungsprozess in der EU

Michael Ambühl & Linda Sulzer

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Zur europäischen Integrationsgeschichte
2.1 Erweiterung und Vertiefung
2.2 Integrationsleistungen
3. Konsequenzen europäischer Integrationspolitik auf den Entscheidungsfindungsprozess
3.1 Wachsende Heterogenität
3.2 Entscheidungsfindung im engeren Kreis
4. Denkbare Entwicklungen
4.1 Berücksichtigung aller Interessen
4.2 Differenzierte Integration
4.2.1 Formen differenzierter Integration
4.2.2 Nach- und Vorteile differenzierter Integration für die EU
4.3 Flexibler Umgang mit Drittstaaten
5. Schlussfolgerungen

1. Einleitung

Die fortschreitende Erweiterung und Vertiefung stellt die Europäische Union (EU) in Bezug auf ihren internen Entscheidungsfindungsprozess vor neue Herausforderungen. Durch die wachsende Grösse und Heterogenität innerhalb der EU scheint es immer schwieriger, alle Interessen bei der Entscheidungsfindung gleichermassen zu berücksichtigen. So war in vergangener Zeit vermehrt eine Zunahme von Entscheidungsfindungen im kleinen Kreis zu beobachten, bei denen einzelne Staaten im Vorfeld einer Entscheidung unter Ausschluss der restlichen Mitgliedstaaten gesamteuropäische Verhandlungsdossiers vorbesprachen. Solche informellen Vorverhandlungen scheinen im Hinblick auf die EU-internen Prinzipien nicht unproblematisch. In unserem Diskussionsbeitrag thematisieren wir diese Konsequenzen europäischer Integrationspolitik und versuchen aufzuzeigen, welche zukünftigen Entwicklungen innerhalb der EU denkbar wären, um diesen Tendenzen Abhilfe zu verschaffen. Zur besseren Einordnung erfolgt vorerst ein kurzer Überblick über die europäische Integrationsgeschichte.

2. Zur europäischen Integrationsgeschichte

2.1 Erweiterung und Vertiefung

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 hat sich die Mitgliederzahl des regionalen Integrationsprojekts Europas mehr als vervierfacht. Während sich in den ersten zwanzig Jahren nur die Gründerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande gegenseitig vertraglich verpflichteten, sind es heute 28 Staaten, die der Union angehören. Insgesamt wurden im Zuge der horizontalen Integration sieben Erweiterungsrunden durchgeführt (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 und 2013). Die grösste davon war die sogenannte Osterweiterung[1] von 2004, bei der gleich zehn - vorwiegend osteuropäische - Staaten der EU beitraten.

Die 1951 gegründete EGKS hat sich im Laufe der vergangenen sechzig Jahre aber nicht nur *horizontal* erweitert: mit dem Abschluss verschiedener Abkommen ist auch die *vertikale* Integration stetig vorangeschritten. Ein wichtiger Schritt zur vertieften Zusammenarbeit war die Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986. Darauf folgten der Vertrag von Maastricht 1992, der Vertrag von Amsterdam 1999 und der Vertrag von Nizza 2003.[2] Im Jahr 2007 wurde schliesslich noch der Vertrag von Lissabon unterzeichnet, der massgebliche Reformen der konstitutionellen Systemgestaltung hin zu einer „demokratischeren, transparenteren und effizienteren“ [3] Union beinhaltete.[4] Der ehemals lose Zusammenschluss weniger Staaten ist somit zu einer Wirtschafts- und Währungsunion herangewachsen, die sich um die enge Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Innenpolitik bemüht und eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik koordiniert.

2.2 Integrationsleistungen

Der Integrationsprozess, den die EU bis anhin auf dem Kontinent bewirkt hat, ist von historischem Ausmass. Vor allem zwei herausragende Leistungen sind hierbei zu erwähnen. Zum einen ist dies die Zusammenarbeit von einst zutiefst verfeindeten Staaten nach dem Ende des zweiten Weltkriegs. Die Etablierung der Gemeinschaft und ihre Entwicklung hin zu einer europäischen Institution kann als eines der erfolgreichen Friedensprojekte der Geschichte gewertet werden.

---

[1] „Sogenannt“ deshalb, weil mit Malta und Zypern auch zwei Mittelmeerinseln beitraten.

[2] Zu den Verträgen siehe auch http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm, zuletzt zugegriffen am 9.6.15, *Lynch, Pilip; Neuwahl, Nanette; Rees, Wyn (Hrsg.)* (2000): Reforming the European Union: From Maastricht to Amsterdam, Routledge: New York.

[3] *Europäischer Rat* (2001): Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, 15.12.2001.

[4] Vgl. *Hofmann, Andreas; Wessels, Wolfgang* (2008): Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschliessende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: integration, Jahrgang 31, S. 3ff., *Mangiameli, Stelio* (2012): The Institutional Design of the European Union After Lisbon, in: The European Union after Lisbon - Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Springer: Berlin Heidelberg, S. 93-128.

Zum anderen ist auch die Osterweiterung von 2004 als eine herausragende Integrationsleistung der EU zu betrachten. Die Aufnahme von acht Staaten, die ehemals durch den Eisernen Vorhang von der europäischen Gemeinschaft getrennt waren, bedeutete einen enormen Schritt für die Etablierung eines vereinten Europas.[5] Die Tatsache, dass eine institutionalisierte Zusammenarbeit nur 15 Jahre nach Aufhebung des verfeindeten Zustandes zwischen West- und Osteuropa möglich wurde, ist bemerkenswert.

Die Integrationsleistungen der EU haben sie auf dem globalen Parkett zu einem der wichtigsten Akteure aufsteigen lassen – einem Akteur, der in aller Regel mit Augenmass und einem ausgeprägten Sinn für Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit agiert. Dadurch, dass die Union heute die Interessen von 28 europäischen Staaten bündelt und sicherheits-, gesellschafts-, aussen- und wirtschaftspolitisch gemeinschaftlich agiert, gewinnt sie an realpolitischem Gewicht und internationaler Relevanz.

3. Konsequenzen europäischer Integrationspolitik auf den Entscheidungsfindungsprozess

3.1 Wachsende Heterogenität

Mit wachsender Anzahl Beteiligter steigt jedoch auch die Diversität nationalstaatlicher Interessen. Das Erarbeiten einer gemeinsamen, gesamteuropäischen Strategie und die Suche nach gemeinschaftlichen Lösungen werden durch diese interne Heterogenität natürlich erschwert. Diese Problematik ist im Lichte der Krisen der vergangenen Monate öfter zutage getreten. Beispielhaft hierfür waren unter anderem die Diskussionen über einen möglichen Verteilungsschlüssel als Antwort auf die Flüchtlingsproblematik im Mittelmeer. Die von der EU-Kommission im Mai 2015 vorgelegten Pläne zur Umsiedelung von Asylsuchenden stiessen vor allem in Ost- und Mitteleuropa auf Widerstand; Deutschland und Frankreich ihrerseits forderten eine Anpassung des Verteilschlüssels. Entsprechend waren auch die von den EU-Innenministern im Juni geführten Verhandlungen über eine Einigung zur Lösung des Problems trotz der akuten Relevanz des Themas nicht besonders erfolgreich.[6]

Ein weiteres Beispiel für die Problematik der wachsenden internen Heterogenität ist die Ukrainekrise. Während sich die EU-Länder für eine Sanktionierung Russlands entschieden haben, setzen einzelne Staaten weiter auf einen unterschwellig pro-russischen Kurs. Zu erkennen ist dies unter anderem am Verhalten von Milos Zeman, dem Staatspräsidenten Tschechiens, und dem ungarischen Regierungschef

[5] Vgl. *Rittberger, Berthold; Schimmelfennig, Frank* (2005): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte, Schöningh: Paderborn (u.a.), S. 19 - 78.

[6] Vgl. z.B. Neue Zürcher Zeitung vom 21. Juli 2015: Die Flüchtlingspolitik als Trauerspiel – EU-Staaten verfehlen ihre Umsiedelungsziele.

Viktor Orban, die sich immer wieder öffentlich hinter den russischen Präsidenten Vladimir Putin stellen und die europäischen Sanktionen gegenüber Russland kritisieren.[7] Hinzu kommen die erst kürzlich aufgenommenen Energie-Verhandlungen zwischen Russland und der neuen griechischen Regierung unter Alexis Tsipras.[8] Auch Italien bereitete dem russischen Präsidenten Vladimir Putin im Juni 2015 einen überraschend warmen Empfang.[9]

Auch die Eurokrise und die Frage nach dem Umgang mit Griechenland machten deutlich, welch unterschiedliche Ansichten, Präferenzen und Forderungen innerhalb der Union vorherrschen.

3.2 Entscheidungsfindung im engeren Kreis

Durch den fortschreitenden Integrationsprozess wächst nicht nur die interne Heterogenität innerhalb der EU. Vor allem ältere und wirtschaftlich starke Mitglieder haben durch die Erweiterung über die Jahre stetig an numerischem Stimmgewicht bei EU-internen Entscheidungen verloren.[10] Im Zuge dieser Entwicklungen tritt in letzter Zeit immer häufiger eine neue Form der Entscheidungsfindung zutage: Die beiden führenden EU-Mitgliedstaaten, Deutschland und Frankreich, organisieren im Vorfeld von gesamteuropäischen Entscheidungen vorgelagerte „Mini-Gipfel“, um den Entscheidungsfindungsprozess zu beschleunigen und zu vereinfachen. Dadurch kommt ihnen faktisch ein grosser Einfluss zuteil, der paradoxerweise den numerischen Stimmgewichtsverlust überkompensiert, womit sie letztlich – in bestimmten Bereichen – mehr Einfluss haben als in der alten 6er Gemeinschaft.

Erst kürzlich zu beobachten war ein solches Treffen im engeren Kreis am 19. März 2015, als die Staatschefs Griechenlands, Frankreichs und Deutschlands nach der Tagung des Europäischen Rates zusammentrafen. An dem Treffen zur Besprechung der Griechenland-Krise ebenfalls anwesend waren der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) Mario Draghi, der EU Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, der Präsident der Euro-Gruppe Jeroen Dijsselbloem und der Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk. Zwar wurde die Informalität des Austausches wiederholt betont,[11] bei vielen der nicht repräsentierten Mitgliederstaaten führte der Mini-Gipfel dennoch zu Unverständnis und Unbehagen. Der belgische

[7] Vgl. z.B. Financial Times vom 16. Oktober 2014: Hungary questions sanctions on Russia, Financial Times vom 29. Februar 2015: Czech president Milos Zeman in war of words over Russia stance, Spiegel Online vom 17. Februar 2015: Putins Besuch in Ungarn: Orban verschaukelt die EU, http://www.spiegel.de/politik/ausland/putin-bei-orban-in-budapest-ungarn-will-partnerschaft-vertiefen-a-1018845.html, zugegriffen am 18.6.2015.

[8] Vgl. z.B. Zeit Online vom 31. März 2015: Tsipras spielt auf die russische Karte, http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-03/griechenland-russland-tsipras-moskau, zugegriffen am 19.6.2015, Neue Zürcher Zeitung vom 16. Juni 2015: Russische Pipeline – Tsipras fordert Solidarität für Russland.

[9] Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juni 2015: Balsam für Putins Seele - Warmer Empfang in Italien.

[10] Stimmanteil von Deutschland, Frankreich und Italien bei Entscheidungen des EU-Rates über die Zeit: 23.5% (EWG) – 15.9% (EG10) – 11.5% (EU15) – 8.4% (EU27) – 8.2% (EU28).

[11] *Europäischer Rat* (2015): Ausführungen von Präsident Donald Tusk im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates, 20. März 2015, http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/03/20-final-remarks-tusk-european-council/, zuletzt zugegriffen am 18.6.2015.

Premierminister etwa empörte sich öffentlich, das Problem mit Griechenland betreffe nicht nur Deutschland und Frankreich, und fügte zynisch hinzu, er möge sich nicht daran erinnern, Kanzlerin Merkel und Präsident Hollande das Mandat erteilt zu haben, im Namen Belgiens zu verhandeln.[12] Ähnlich schien dies auch Xavier Bettel, Premierminister Luxembourgs, zu sehen, der vor den Medien betonte, er wäre gerne bei dem Treffen dabei gewesen.[13] Der österreichische Bundeskanzler Werner Faymann wiederum warf die Frage auf, warum nicht auch Martin Schulz, Präsident des Europaparlaments, zum Gespräch geladen wurde, waren doch auch die höchsten Vertreter der anderen EU-Institutionen anwesend.[14]

Trotz der Kritik von verschiedenen Seiten widerholte sich das Ereignis in sehr ähnlichem Format am Krisengipfel der Staats- und Regierungschefs in Brüssel vom 12. Juli 2015 zur Einigung mit Griechenland. Die Süddeutsche Zeitung schrieb zu diesem Euro-Sondergipfel: „Immer wieder wird der Gipfel für Gespräche in Kleingruppen unterbrochen. Im Zentrum stehen dabei Kanzlerin Merkel, Frankreichs Präsident Hollande, der griechische Premier Tsipras und EU-Ratspräsident Tusk. So oft kommen die vier zusammen, dass EU-Beamte am frühen Montagmorgen die Übersicht verloren, wieviele Treffen es schon gab. Klar ist aber: Entweder wird in diesem Kreis eine Lösung gefunden oder gar nicht.“[15]

Das Format der Mini-Gipfel widerspricht nicht dem EU-Recht, ist aber politisch nicht unproblematisch. Denn Erstens fehlt es den Entscheidungen in diesen Dossiers an EU-internem Rückhalt und an demokratischer Legitimität, da sie unter Ausschluss einer Mehrheit der EU-Mitgliederstaaten vorbesprochen wurden. Zweitens weisen diese Entscheidungsfindungsprozesse ein Transparenzdefizit auf, da durch das Abhalten von Mini-Gipfeln nicht mehr klar ersichtlich ist, auf welcher prozeduralen Stufe eine Entscheidung tatsächlich beschlossen wurde und wessen Interessen darin wie viel Berücksichtigung fanden. Und drittens kann im Extremfall auch die Effizienz durch das Format der Vorentscheidungen im kleinen Kreis beeinträchtigt werden. Würde nämlich ein nicht miteinbezogener Mitgliedstaat auf der Berücksichtigung seiner Interessen beharren, könnte dieser eine vorab gefällte Entscheidung letztlich zu Fall bringen – wodurch der Prozess der Lösungsfindung erheblich verlängert werden würde.[16]

---

[12] Le Soir vom 19. März 2015: Mini-sommet „entre grands“ sur la Grèce: Charles Michel pas d’accord, http://www.lesoir.be/826252/article/actualite/union-europeenne/2015-03-19/mini-sommet-entre-grands-sur-grece-charles-michel-pas-d-accord, zuletzt zugegriffen am 18.6.2015.

[13] Wall Street Journal vom 19. März 2015: Donald Tusk Falls Foul of Some With His European Summit Style, http://blogs.wsj.com/brussels/2015/03/20/donald-tusk-falls-foul-of-some-with-his-european-summit-style/, zuletzt zugegriffen am 18.6.2015, eurobserver vom 19. März 2015: „Mini summit“ on Greece raises eyebrows in Brussels, https://euobserver.com/news/128074, zuletzt zugegriffen am 18.6.2015.

[14] *Ibid.*

[15] Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 13. Juli 2015: Euro-Staaten drohen Griechenland nicht mehr mit Grexit, http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/griechenland-schuldenkrise-euro-staaten-drohen-nicht-mehr-mit-grexit-auf-zeit-1.2561879, zuletzt zugegriffen am 15.7.2015.

[16] Vgl. hierzu Neue Zürcher Zeitung vom 2. Juni 2015: Griechenlands Schuldenkrise – der Unmut der Vergessenen.

4. Denkbare Entwicklungen

Die Tendenzen, die sich durch die wachsende Grösse und Heterogenität der EU für den Entscheidungsfindungsprozess ergeben, sind somit nicht ganz unproblematisch. Es stellt sich daher die Frage, welche zukünftigen Entwicklungen innerhalb der EU denkbar wären, um den Schwierigkeiten (zumindest teilweise) entgegen zu wirken.

4.1 Berücksichtigung aller Interessen

Der Vertrag von Lissabon 2008 stand im Zeichen der Förderung von Demokratie, Transparenz und Effizienz.[17] Die beschriebene aktuelle Entwicklung in Bezug auf den Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der EU läuft diesen Zielen teilweise zuwider.

Um eine Abkehr von den eigenen Prinzipien zu verhindern, müssen die Interessen aller Mitgliederstaaten bei gesamteuropäischen Entscheidungen gleichermassen berücksichtigt werden – oder zumindest müssen alle Staaten ihre Interessen tatsächlich auf gleicher Stufe im Entscheidungsfindungsprozess einbringen können. Diese Prämisse mag umständliche und allenfalls weniger zeiteffiziente Prozesse mit sich bringen, sie ist aber die logische Konsequenz der in den letzten Jahren verfolgten Erweiterungspolitik. Theoretisch möglich wäre auch eine Anpassung der Regeln hin zu einer legitimierten Dominanz der wirtschaftlich stärksten und ältesten Mitgliederstaaten bei der Entscheidungsfindung – allerdings wäre dies im Widerspruch zum grundlegenden Gleichheitsgedanken, der der Union innewohnt. Die heutige Situation scheint aber auf jeden Fall nicht befriedigend, wenn es um die Erarbeitungen von gesamteuropäischen Lösungen geht.

4.2 Differenzierte Integration

Die EU folgt grundsätzlich stets dem Postulat einer einheitlichen und homogenen Integration aller Mitglieder. Neben den Politikbereichen, welche ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der gesamten Union fallen, gibt es aber auch andere Bereiche und Sachfragen, die nicht unbedingt den Einbezug aller Mitgliedstaaten bedürfen. In diesen Fällen würde sich für eine effizientere Entscheidungsfindung die vermehrte Anwendung des bereits in der EU verankerten Prinzips der „differenzierten Integration“[18] im Sinne einer „variablen Geometrie“ als Kooperationsform anbieten.[19]

---

[17] Vgl. Fussnoten 3, 4.

[18] Unter dem Begriff differenzierter Integration werden „Formen des spezifischen, den gemeinsamen Acquis überschreitenden Zusammenwirkens einer Teilmenge von Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ erfasst, *Müller-Graff, Peter-Christian* (2007): Differenzierte Integration: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union“, in: integration Jahrgang 30, S. 129f.

[19] In der Literatur wird vor allem zwischen drei verschiedenen Modellen differenzierter Integration unterschieden. Es gibt das „Konzept der verschiedenen Geschwindigkeiten“ (1), das „Konzept der konzentrischen Kreise“(2) und das Modell der „variablen Geometrie“(3). (1): Bei Ersterem verpflichten sich alle Mitgliedstaaten auf die gleichen Zielvorgaben, diese müssen jedoch

4.2.1 Formen differenzierter Integration

Es gibt in der EU bereits Kooperationsbereiche, an denen nicht alle Mitgliederstaaten in gleichem Masse beteiligt sind. Die bekanntesten Beispiele hierfür sind die Eurozone und das Schengen-Gebiet. Auch die Kooperationen im Rahmen der „Ständig Strukturierten Zusammenarbeit" in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen[20], wie beispielsweise die Eurokorps oder die Organisation europäischer Rüstungskooperation (OCCAR), können als Instrument differenzierter Integration betrachtet werden.[21]

Weiter wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 erstmals die Möglichkeit zur „verstärkten Zusammenarbeit" einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Primärrecht festgehalten. Allerdings waren die Anforderungen an ein Zustandekommen einer solchen Kooperation so hoch, dass sie nie zur Anwendung kam.[22] Heute ist die verstärkte Zusammenarbeit in einer angepassten Form in Titel IV Art. 20 des EU-Vertrages geregelt. Dieser hält fest, dass eine verstärkte Zusammenarbeit möglich ist, wenn sie innerhalb der in den Verträgen vorgesehen Zuständigkeiten stattfindet, sich mindestens neun Staaten dazu verpflichten und sich die Zusammenarbeit nicht auf Bereiche erstreckt, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Allerdings behält sich die Union den Beschluss über die Ermächtigung einer verstärkten Zusammenarbeit nach wie vor nur als „letztes Mittel" vor.[23] Sie kann lediglich zum Zuge kommen, wenn eine Integration unter Beteiligung aller

nicht von allen Staaten gleich schnell erreicht werden. (2): Beim Konzept der konzentrischen Kreise verpflichtet sich nur eine bestimmte Gruppe besonders integrationswilliger Staaten zur vertieften Zusammenarbeit (Kerngruppe), während die anderen Mitglieder nicht mitziehen und auch nicht notwendigerweise beabsichtigen, sich eines Tages dem inneren Kreis anzuschliessen. (3): Das Modell der variablen Geometrie (auf das wir uns hier hauptsächlich beziehen möchten) beschreibt die Idee, dass sich je nach Politikbereich unterschiedliche Mitglieder in unterschiedlicher Anzahl und Zusammensetzung zur vertieften Kooperation verpflichten. Es entstehen somit verschiedene Kreise vertiefter Integration, die sich hinsichtlich ihrer Mitglieder auch überlappen können. Kritisch betrachtet wird dieses Konzept auch als „EU à la carte" bezeichnet., vgl. hierzu *Forgó, Katrin* (1998): Zwischen „Europe à la carte" und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: Fritz Breuss; Stefan Griller (Hrsg.): Flexible Integration in Europa, Springer: Wien/New York, S. 50., *Gierig, Claus* (1997): Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: integration, 20. Jahrgang, S. 72ff., *Stubb, Alexander* (1996): A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, 34. Jahrgang, S. 284.

[20] Titel V Art. 42 EUV.

[21] *Roloff, Ralf* (2007): Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO, in: integration, Jahrgang 30, S. 54ff., vgl. auch *Schimmelfennig, Frank* (2014): EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?, in: Journal of European Public Policy, Volume 21, S. 681ff.

[22] *Busch, Berthold* (2014): Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S.9, *Hatje, Armin* (2012): Kommentierung Artikel 20 EU-Vertrag, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden, S. 289, *Weller, Johanna* (2012): Verstärkte Zusammenarbeit (Flexibilität), in: Jan Bergmann (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Nomos (u.a.): Baden-Baden.

[23] Titel IV Art. 20 Abs. 2 EUV, vgl. auch EU Glossar „Verstärkte Zusammenarbeit", http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/enhanced_cooperation_de.htm, zuletzt zugegriffen am 19.6.2015.

Mitgliedstaaten „nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums“ verwirklicht werden kann.[24]

Mit der Auflockerung der Anforderungen an die verstärkte Zusammenarbeit durch den Vertrag von Lissabon wurden die Bestimmungen in den letzten Jahren erstmals vereinzelt angewandt. Dies war beispielsweise der Fall bei den Bestimmungen über das einheitliche Scheidungsrecht (2010), das nur für 14 der 28 EU-Staaten gilt,[25] wie auch bei den Regelungen über das EU-Patent (2011), von welchen Spanien, Italien und Kroatien ausgenommen sind.[26] Auch die Beschlussfassung zur Finanztransaktionssteuer 2013 wurde in Form einer verstärkten Zusammenarbeit geregelt.[27] Neben diesen wenigen Ausnahmen bleibt die verstärkte Zusammenarbeit aber nach wie vor „letztes Mittel“ und kommt daher entsprechend selten zur Anwendung.

4.2.2 Nach- und Vorteile differenzierter Integration für die EU

Ein möglicher Grund für die zurückhaltende Verwendung der verstärkten Zusammenarbeit dürfte die Furcht vor deren potenziellen Sprengkraft für die Union sein.[28] So besteht bei einer vermehrten Differenzierung die Gefahr, dass entweder rivalisierende Parallelstrukturen entstehen oder die Mehrheit der Initiativen stets von den gleichen integrationswilligen Staaten ausgehen könnten.[29] So betrachtet, birgt eine vermehrte Ausführung verstärkter Zusammenarbeit das Risiko, dass sich die EU zusehends aufspalten könnte, was im Verlust realpolitischer Macht und der EU-internen Solidarität enden könnte.[30]

Kritische Stimmen könnten in diesem Zusammenhang auch ein Abdriften der EU in ein „Europe à la carte“ erkennen, bei dem Staaten nur noch dann kooperieren, wenn es ihren direkten Interessen entspricht.[31]

Diesen Bedenken sind verschiedene Argumente entgegenzuhalten. Vorerst zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass differenzierte Integrationsprojekte bis anhin eher eine vereinende, als eine spaltende Wirkung innerhalb der EU entfalteten.[32] Ein gutes Beispiel hierfür ist das Sozialprotokoll, das in einem ersten Schritt als

---

[24] Titel IV Art. 20 Abs. 2 EUV.

[25] Beschluss des Rates vom 12. Juli 2010 über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts (2010/405/EU).

[26] Beschluss des Rates vom 10. März 2011 über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes (2011/167/EU).

[27] Beschluss des Rates vom 22. Januar 2013 über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (2013/52/EU).

[28] *Müller-Graff, Peter-Christian* (2007), S. 133ff., *Weller, Johanna* (2012).

[29] *Ibid.*, vgl. auch *Emmanouilidis, Janis* (2005): Der Weg zu einer neuen Integrationslogik – Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh, S. 160.

[30] Vgl. *Ibid.*

[31] *Busch, Berthold* (2014), S.4.

[32] *Weidenfeld, Werner; Janning, Josef* (2004): Europas Alternativen. Gestaltungsoptionen für die Grosse EU, in: internationale Politik, Jahrgang 59, S. 4.

eine frühe Form verstärkter Zusammenarbeit aufgegleist wurde, seit 1999 aber gesamteuropäische Gültigkeit erlangt hat.[33]

Weiter wurden bis anhin bei Nichterfüllung von Verträgen oder Auflagen durch Staaten oftmals neuartige Ausnahmen generiert, um einen Konflikt zu verhindern. Dies war beispielsweise bei der Osterweiterung der Fall, bei der gewisse Beitrittsstaaten bisweilen die Voraussetzungen für den Beitritt (allen voran die Verwirklichung der gemeinsamen Acquis) nicht umfänglich erfüllten.[34] Als aktuelles Beispiel können die erneuten Ausnahmegewährungen gegenüber Frankreich in Bezug auf die Einhaltungen des Stabilitätspaktes oder der Umgang mit Griechenland während der letzten Monate und Wochen gewertet werden.[35] Diese Handhabung droht jedoch die Verbindlichkeit der Prinzipien der Union mehr und mehr in Frage zu stellen. Im Extremfall könnte sie sogar zu einer partiellen Aushöhlung des gemeinsamen Acquis führen. Das Instrument der differenzierten Integration könnte dieser Gefahr einer möglichen Erosion der grundlegenden Prinzipien der Union entgegenwirken, indem in bestimmten Bereichen von Anfang an flexiblere Kooperationsplattforen bereitgestellt werden könnten.[36]

Neben der potenziellen Förderung des Zusammenhalts und der Aufrechterhaltung der Prinzipien wäre die Gewährung vermehrter verstärkter Zusammenarbeit zudem eine Möglichkeit, die Entscheidungsfindungsproblematik, die sich durch die Grösse und die Heterogenität der Union ergibt, zu entschärfen. Die spezifische Zusammenarbeit kleinerer Interessengruppen beschleunigt den Entscheidungsfindungsprozess durch die Reduktion der zu berücksichtigenden Interessen und macht die Lösungserarbeitung insofern effizienter, als sich nur noch Staaten, die sich für die jeweilige Kooperation interessieren, daran beteiligen. Die in einem bestimmten Bereich integrationswilligen Staaten können so mit Hilfe der bereitgestellten Instrumente Blockaden überwinden, die sich beim Einbezug aller 28 Mitgliedstaaten ergeben würden.[37] Durch die vermehrte Anwendung differenzierter Integration könnte im Idealfall ein flexibles Netzwerk aus handlungsfähigen und effizienten Kooperationsforen entstehen, die ihre Integrationsgeschwindigkeit und ihre Ziele jeweils selber bestimmen und den gegebenen Umständen anpassen könnten.

4.3 Flexibler Umgang mit Drittstaaten

Die Berücksichtigung aller Interessen bei gesamteuropäischen Dossiers und die vermehrte Anwendung differenzierter Integration in spezifischen Bereichen und Sachfragen wären denkbare Antworten auf die durch die Heterogenität verursachte

[33] *Müller-Graff, Peter-Christian* (2007), S. 133.

[34] *Ibid.*, S.138., vgl. hierzu: Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei, KOM(2003)675.

[35] Vgl. z.B. Zeit Online vom 28. November 2014: EU-Kommission lässt vorerst Gnade walten, http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-11/eu-kommission-stabilitaetspakt-frankreich-italien, zuletzt zugegriffen am 14.7.2015.

[36] Vgl. *Müller-Graff, Peter-Christian* (2007)., S. 138f.;

[37] Vgl. *Keutel, Anja* (2012): Geschichte und Theorie der abgestuften Integration Europas, SEU Working Paper, Universität Leipzig, S.3.

Entscheidungsfindungsproblematik. Um die Schwierigkeiten nicht noch weiter zu verschärfen, könnte die EU dazu kommen, die Attraktivität für einen Beitritt neuer Mitgliedstaaten insofern vermindern, als sie den kooperationsbereiten Drittstaaten – von Ausnahmen abgesehen – nicht nur den Weg über den Vollbeitritt anbietet.[38]

Zurzeit ist die europäische Nachbarschaftspolitik massgeblich von einer „Tertium non datur"-Doktrin geprägt: entweder man ist ganz dabei oder ganz draussen.[39] Einzige Ausnahme dieser „binären Nachbarschaftspolitik" sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die ersten drei bilden zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR); die Schweiz wiederum regelt die Beziehungen mit der EU bekanntlich über die bilateralen Verträge. Gegenüber diesen Staaten bietet die EU somit alternative Kooperationsmöglichkeiten an. Diese sind aber oft von einer Nullsummenspiel-Vorstellung der EU geprägt: die Kooperationspartner werden als primäre Profiteure der Zusammenarbeit gesehen, nicht aber die Union selber.[40] Doch gerade am Beispiel der Schweiz zeigt sich, dass auch für die EU die aussermitgliedschaftliche Kooperation von Vorteil sein kann. Im Falle der Schweiz illustriert sich dies unter anderem bei der Personenfreizügigkeit: 2013 lebten 1,3 Millionen EU-Bürger in der Schweiz, dazu kamen 280'000 Grenzgänger. Umgekehrt lebten 440'000 Schweizer in der EU, die 17'000 Grenzgänger nicht eingerechnet.[41] Im Vergleich zu den bestehenden Ressourcen ist der *relative* Nutzen einer solchen Zusammenarbeit für die EU natürlich kleiner als für den Vertragspartner, der *absolute* Nutzen ist aber keineswegs geringer.

Die EU könnte einen dritten Weg – nach Vorbild des EWRs oder der Bilateralen – verallgemeinern und systematisieren.[42] Welches wären die Vorteile eines attraktiven dritten Weges?

Erstens könnte der Aufnahme-Druck neuer Mitglieder reduziert werden. Zweitens gibt es auch realpolitische Gründe gegen eine baldige Aufnahme gewisser Staaten. So sind mache der beitrittswilligen Staaten aufgrund politischer Umstände noch weit von der geforderten Integrationsreife entfernt (wegen Schwierigkeiten bei der Übernahme des Acquis, Problemen bei der Korruptionsbekämpfung oder Verstrickungen in anhaltende konfliktuelle Auseinandersetzungen mit Nachbarstaaten, vgl. Georgien, Ukraine oder Moldawien). Drittens ist die EU aufgrund ökonomischer Überlegungen selbst gar nicht immer gewillt, gewissen Staaten alle Frei-

[38] Vgl. hierzu auch *Birk, Johanna* (2011): Die EU und ihre Nachbarn – Integrationsmodelle zwischen Nachbarschaftspolitik und Vollmitgliedschaft, in: Gudrun Hentges; Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.): Europa - quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik, VS Springer: Wiesbaden, S. 43 – 65.

[39] Vgl. *Ibid., Maurer, Andreas; Header, Max* (2007): Alternatives to Full Membership of the EU, in: Johannes Varwick; Kai-Olaf Lang (Hrsg.): European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy towards the New Neighbours, Barbara Budrich: Opladen, S. 197ff.

[40] Vgl. *Walser, Rudolf* (2013): „Rosinenpickerei" auf Gegenseitigkeit, 9.5.2013, http://www.avenir-suisse.ch/27109/bilaterale-weg-rosinenpicken-eu-politik/, zuletzt zugegriffen am 14.7.2015.

[41] Daten: Bundesamt für Statistik (BFS).

[42] Vgl. *Birk, Johanna* (2011), S.62.

heiten eines Vollmitglieds zu geben (vgl. Türkei, der im Beitrittsfall unter Umständen nicht die volle Personenfreizügigkeit gegeben werden sollte).[43] Viertens kann es für die EU aber auch nicht von Interesse sein, diese Staaten komplett sich selbst zu überlassen. Denn eine konsequent ablehnende Haltung gegenüber den (noch) nicht integrationsreifen Staaten in der Nachbarschaft, schafft die Gefahr, dass diese sich von Europa abwenden (vgl. Georgien, Ukraine, Moldawien).[44] Ein dritter Weg wäre eine attraktive vertragliche Alternative zum Beitritt.[45] Diese Alternative müsste nicht bei allen Staaten identisch und gleich weitgreifend sein.

Um die eigene Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Entscheidungsfindung aufrecht zu erhalten und gleichzeitig benachbarte Drittstaaten in das Friedensprojekt der Europäischen Union einzubinden, scheint eine Abwendung vom „binären Dogma“ hin zu einer differenzierteren Nachbarschaftspolitik mit einem valablen dritten Weg durchaus eine gute Option. Als Inspirationsquelle dafür könnte die bilaterale Kooperationsform zwischen der Schweiz und der EU dienen.

5. Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Artikel haben wir aus Sicht eines externen Beobachters aufzuzeigen versucht, welche Schwierigkeiten bei der EU-internen Entscheidungsfindung bestehen und welche denkbaren Entwicklungen diese allenfalls entschärfen könnten. Aus den obigen Darlegungen möchten wir drei Schlussfolgerungen ziehen:

1) Die Integrationsleistung der EU ist historisch einzigartig. Vor dem Hintergrund der europäischen Geschichte steht die Union als Friedensprojekt für die langjährige Stabilität und Prosperität ihrer Mitglieder.

2) Die steigende Anzahl Mitglieder und die wachsende Heterogenität der EU erschweren aber den Entscheidungsfindungsprozess zusehends. Angesichts dieser Entwicklungen erscheinen die Vorteile sowohl einer internen als auch einer EU-externen Differenzierung in den Vordergrund zu rücken. Intern würde sich für eine Differenzierung das bereits vorhandene Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ anbieten. Bei der externen Differenzierung könnte die EU beitrittswilligen Nachbarstaaten einen dritten Weg – nach Vorbild des EWR oder der Bilateralen – offerieren, um die Notwendigkeit eines Beitritts zu senken und den Staaten gleichzeitig aber Hand zur Kooperation zu bieten.

3) Gerade im Lichte der Probleme innerhalb der Währungszone hat die Frage, wie man mit dem Spannungsfeld „verstärkte Integration versus hohe Flexibilität“ umgehen soll, an grundsätzlicher Bedeutung gewonnen. Während in der Öffentlichkeit ein breiter Konsens über die Problematik zu bestehen scheint, gibt es über

[43] Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 1. April 2014: CSU wettert gegen EU-Beitritt der Türkei.
[44] Vgl. hierzu z.B. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 22. Februar 2014: Putin, die EU und die Ukraine – Kampf um Europa.
[45] Vgl. *Birk, Johanna* (2011): S. 61f.

allfällige Lösungswege – in der Natur der Sache liegend – die unterschiedlichsten Vorstellungen, auf die wir hier nicht eingehen konnten. Einzig auf Folgendes möchten wir hinweisen: Eine stets weitergehende, vertiefte Integration mit immer mehr detaillierteren Regeln, die man wegen ihrer Rigidität dann trotzdem nicht einhalten kann oder will – und für deren Nichteinhaltung man eine anschliessende Absolution erhält, scheint uns kein erfolgversprechendes Konzept zu sein. Anstatt strikte Regeln flexibel anzuwenden, wäre es wohl konsequenter, flexible Regeln strikt einzuhalten. Anstelle einer umfänglichen Vergemeinschaftung mit anschliessenden ad hoc Ausnahmen könnte vermehrt eine Form der Zusammenarbeit in Betracht gezogen werden, die eine Differenzierung und Flexibilisierung von Anfang an zulässt.

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
G7	Gruppe der Sieben (USA, England, Deutschland, Frankreich, Japan, Italien, Kanada, England,
Hrsg.	Herausgeber
Ibid.	Ebendiese / Ebendieser
NATO	North Atlantic Treaty Organization
S.	Seite
u.a	unter anderem
Vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Michael Ambühl*, Professor am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich, ehemaliger Staatssekretär EDA und EFD;* ***Linda Sulzer****, BA Politikwissenschaften, Student Research Assistent an der ETH Zürich und der Universität Bern.*